



Undécimo período de sesiones  
QUINTA COMISION  
Tema 65 del programa

EL TOTAL GENERAL DEL PRESUPUESTO ANUAL DE GASTOS DE LAS  
NACIONES UNIDAS

Proyecto de informe de la Quinta Comisión

Relator: Sr. Francisco A. FORTEZA (Uruguay)

1. En su 587a. sesión plenaria, celebrada el 15 de noviembre de 1956, la Asamblea General decidió referir a la Quinta Comisión, para que lo considerase e informase acerca de él, el tema 65 del programa del undécimo período ordinario de sesiones que se titula: El total general del presupuesto anual de las Naciones Unidas. La Quinta Comisión consideró el tema en sus 542a., 543a., 544a. y 546a. sesiones.
2. Este tema fué incluido en el programa del undécimo período ordinario de sesiones a solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La delegación del Reino Unido, en un memorándum que también se presentó a la Quinta Comisión (A/C.5/678), esbozó las razones que indujeron a su país a proponer que la Asamblea General examinase el tema e hizo las siguientes propuestas:
  - i) que se decida un total general de consignaciones brutas para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, antes del examen detallado y la aprobación de las secciones del presupuesto;
  - ii) que se fije el total de las consignaciones brutas para el presupuesto ordinario de 1957 en una cantidad que no sobrepase los 50.000.000 de dólares;
  - iii) que la Asamblea General, después de examinar el proyecto de presupuesto ordinario para 1957, recomiende al Secretario General, como objetivo, una cifra a la que haya de atenerse en su proyecto de presupuesto ordinario para 1958.

3. Al presentar las propuestas de su delegación, el representante del Reino Unido recordó que durante varios años se han manifestado dudas en el seno de la Asamblea General respecto de si las diversas actividades emprendidas por las Naciones Unidas valen todas realmente la pena, y si las Naciones Unidas conceden la atención que es debida a las tareas más urgentes e importantes que ha asumido. Su delegación opinaba que los recursos colectivos de las Naciones Unidas no se invierten en la forma más adecuada posible y que, desdichadamente, no se ha dado estricto cumplimiento a las resoluciones en que la Asamblea General encarecía una concentración de esfuerzos en proyectos y programas de importancia fundamental. El representante del Reino Unido indicó que en el décimo período de sesiones de la Asamblea General, cuando se aprobaron créditos por un total de 48.566.350 dólares para 1956, muchas delegaciones se manifestaron seriamente preocupadas ante la cuantía tan elevada de esta cifra. Ahora, los cálculos ya presentados y los créditos que se tiene entendido que se pedirán más adelante para el año 1957 ya suman en total alrededor de 50.500.000 dólares. Aún admitiendo las reducciones o aplazamientos de ciertos gastos propuestos que ha sugerido la Comisión Consultiva, es probable que el total se eleve a 50.000.000 de dólares, o sea que exceda en unos 1.500.000 dólares del total aprobado para 1956, que ya se consideró entonces elevado.

4. La delegación del Reino Unido se pregunta si no es necesario adoptar un nuevo procedimiento para la votación de los créditos. Con el sistema actual, se discuten y aprueban primero sección por sección separadamente, y sólo una vez terminado este procedo se adopta una decisión sobre el total general de consignaciones que han de aprobarse. No existe, por lo tanto, ningún incentivo especial para que la Comisión examine la importancia relativa y la urgencia de las diversas partidas de gastos propuestas. Por consiguiente, se explicó que lo que ahora se propone es un nuevo procedimiento para que la Quinta Comisión estudie los proyectos de presupuesto. Esta propuesta no es un intento de reducir substancialmente el presupuesto, sino que su propósito es el de proporcionar un medio efectivo y útil para lograr que se concentren los esfuerzos y los recursos. La Comisión, si se pronuncia primero sobre el total de las consignaciones de crédito que han de votarse, llegada la oportunidad de examinar los cálculos detallados tendrá que estudiar si las diversas actividades propuestas son de suma importancia y urgencia. La aplicación del nuevo procedimiento haría posible que la Comisión contase con un instrumento más efectivo para medir la importancia relativa de esas actividades.

5. La delegación del Reino Unido opina que el total general del presupuesto se podría reducir a la cifra de 48.000.000 de dólares. Sin embargo, como conviene aplicar en forma moderada las nuevas restricciones, se propuso un total de 50.000.000 de dólares por creer que dentro de ese límite la Comisión podría aprobar todas las solicitudes de créditos fundadas y que fuesen verdaderamente urgentes e importantes. No se pensaba que con esa cantidad hubiesen de cubrirse necesariamente los gastos imprevistos y extraordinarios que puedan presentarse en el curso de un año. Además, si al terminar el examen del proyecto de presupuesto la Quinta Comisión recomendase una cifra total que sirviera al Secretario General como límite máximo para la preparación de su proyecto de presupuesto para el año siguiente, la delegación del Reino Unido opinaba que ello representaría un enfoque juicioso y comercial de la cuestión de las consignaciones de créditos presupuestarias.

6. Cuando se discutió la propuesta del Reino Unido en la Quinta Comisión, sus miembros estuvieron en general de acuerdo sobre los fines que persigue. Se reconoció que era grande la carga que para los gobiernos representaba el financiamiento de los gastos de las organizaciones internacionales y que, por consiguiente, los esfuerzos debían concentrarse principalmente en sufragar los programas en que la labor de las Naciones Unidas podía ser más efectiva y lograr los resultados mejores. No obstante, las opiniones se dividieron en cuanto a si el procedimiento propuesto por el Reino Unido era un método viable para lograr estos fines.

/...

7. Aquellos que apoyaban la propuesta hicieron mención del alto nivel y el constante incremento de los gastos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. Estos gastos habían aumentado en unos 10.000.000 de dólares en los cinco últimos años y es posible que lleguen dentro de poco a la cifra de 100.000.000 de dólares, especialmente si se tiene en cuenta los gastos que exigirá el nuevo Organismo de Energía Atómica. Esas delegaciones opinaban que los programas de trabajo de los órganos de las Naciones Unidas incluyen proyectos que responden a diferentes grados de importancia y urgencia, y que se observa cierta tendencia a que los proyectos, una vez aprobados, se mantengan en el programa de trabajo incluso después de haber desaparecido su objetivo inmediato. Por lo tanto, sostuvieron que la aprobación del nuevo procedimiento que se propone vigorizaría todos los procedimientos presupuestarios de la Organización y proporcionaría un estímulo muy necesario a todos los órganos competentes - inclusive a la Quinta Comisión - para dar total efectividad a las diversas resoluciones que tratan de la concentración de esfuerzos y recursos.

8. Las referidas delegaciones destacaron además que la propuesta no obstaculizaría la labor necesaria de la Organización, debido especialmente a que la misma no se aplicaría a los cálculos **suplementarios** esenciales ni a los gastos imprevistos y extraordinarios, sino que se ocuparía únicamente de aquellos desembolsos correspondientes al presupuesto ordinario sobre los cuales la Quinta Comisión ejerce una fiscalización directa e inmediata. A su juicio, la consignación de créditos por 50.000.000 de dólares para 1957 es de una cuantía adecuada que sería suficiente para cubrir virtualmente todas las partidas sometidas a estudio de la Comisión, tanto más si se tiene en cuenta que esa cifra ya excedía de la cantidad que en opinión de sus gobiernos debería ser el límite máximo de gastos anuales de las Naciones Unidas. Acogieron pues con satisfacción la propuesta y estimaron que, en todo caso, ésta debería ser aprobada a título de ensayo puesto que así no se prejuzgaría su aplicación en futuros ejercicios.

9. Hubo sin embargo otras delegaciones que, viendo con agrado los objetivos en que se fundaba la propuesta del Reino Unido, estimaron que el procedimiento de fijar con carácter general un límite máximo no constituía un método práctico para lograr los fines que se perseguían. Pusieron de relieve que el asunto relativo a la fijación de un límite máximo ya había sido examinado en períodos

/...

de sesiones anteriores, tanto con respecto a un límite máximo global como con respecto a límites máximos en determinados campos de actividades, pero que después de estudiarlo cuidadosamente la Quinta Comisión se había pronunciado en contra de tal procedimiento. Aunque la propuesta sometida a la consideración de la Comisión difería en muchos aspectos de las que se habían hecho previamente, estas delegaciones seguían teniendo dudas acerca de ella.

10. Las delegaciones de que se trata convinieron en que es necesario que los gastos de las organizaciones internacionales se mantengan dentro de límites razonables, y en que los programas de trabajo de los diversos órganos deben ser objeto de constante estudio para asegurarse de que los proyectos que abarcan siguen conservando su carácter de prioridad. Sin embargo, estimaron que en varios casos se habían hecho importantes progresos en el logro de esa finalidad, pues se había mejorado mucho la preparación de los programas de las reuniones, se habían suprimido algunos órganos auxiliares y se había logrado una mejor coordinación. También acogieron con satisfacción la iniciativa tomada por el Secretario General para presionar al Consejo Económico y Social en lo que respecta al orden de prioridades, puesto que el problema se planteaba principalmente a los Estados Miembros y en especial a sus representantes en los órganos que establecían los programas de trabajo. A juicio de esas delegaciones, la Quinta Comisión podría señalar a la atención de los órganos competentes la responsabilidad que les incumbe en la fijación del orden de prioridades y las graves consecuencias financieras que podrían producirse en caso de hacer caso omiso de ella.

11. Dichas delegaciones dudaban de que el procedimiento rígido de fijar un total global para el presupuesto ordinario permitiera alcanzar los fines deseados. Opinaron que era preferible optar por una cuidadosa y constante verificación de los programas de trabajo por parte de los órganos competentes. Algunas delegaciones señalaron que el procedimiento propuesto no ayudaría al Secretario General en sus esfuerzos para señalar a la atención de los órganos la necesidad de concentrar los esfuerzos y los recursos, puesto que podría dificultarle la tarea de adjudicar los fondos para satisfacer las necesidades de los diversos proyectos y por lo tanto obstaculizar sus esfuerzos.

/...

12. Por otra parte, varias delegaciones subrayaron la importancia que atribuían a la labor de la Organización que está encaminada al desarrollo de los países insuficientemente desarrollados. A su juicio, la fijación de un límite máximo presupuestario podría obstaculizar la labor de la Organización en ese campo de actividades. Se señaló que en realidad, entre los gastos ordinarios, los que se destinan al pago de los sueldos de los funcionarios de la Sede han acusado una disminución durante los últimos años, mientras que habían aumentado los de las comisiones económicas regionales y los relativos a los programas técnicos.
13. Algunos representantes consideraron que el principio de un límite máximo presupuestario era muy discutible, porque en algunos casos podría ser más importante aplicar un programa determinado y poner en práctica ciertas decisiones que economizar dinero. Era más importante gastar juiciosamente que hacerlo con parquedad, e incumbía a la Comisión hacer que se observe ese principio ya que el mundo no permanece estático. Si el presupuesto de las Naciones Unidas permaneciese fijo durante varios años, ello muy bien podría significar que la Organización no está cumpliendo sus obligaciones esenciales.

/...

14. En el curso del debate, el representante del Secretario General informó a la Comisión que, aunque el Secretario General apreciaba las ventajas que se podrían derivar de tal procedimiento, abrigaba ciertas dudas en cuanto a la eficacia de fijar un límite máximo. Subrayó en particular los peligros del financiamiento de los déficit a que habían aludido algunas delegaciones, así como la tendencia de los "límites máximos" a convertirse en "límites mínimos" en la administración presupuestaria. Añadió que los antecedentes de los gastos reales no acusan un aumento inflacionario sino que, por el contrario, denotan cierto grado de estabilidad. Los gastos brutos (y netos) desde 1952 a 1956 fueron en millones de dólares, los siguientes: 1952: 50,3 (43,8); 1953: 49,3 (42,5); 1954: 48,5 (41,6); 1955: 50,1 (42,9); 1956: 50,7 (42,9). Las actividades de la Organización y el número de Estados Miembros siguen aumentando y, sin embargo, el incremento de los cálculos presupuestarios para 1957 - en comparación con 1956 - no será tan grande como el aumento de las cuotas resultante de la admisión de nuevos Miembros. El Secretario General convino en que deben hacerse esfuerzos continuos por lograr que las resoluciones de la Asamblea General sobre esta cuestión tengan la mayor efectividad posible. No cesará de prevenir a los órganos interesados de las consecuencias financieras de sus decisiones, y el debate que se sostuvo en la Quinta Comisión con motivo de la propuesta del Reino Unido, debe servir como una advertencia más. Sin embargo, estimó que la revisión e indagación continuas de los programas de trabajo por parte de los órganos responsables era la forma más conveniente de lograr los objetivos perseguidos. Con respecto a esta última observación, varias delegaciones consideraron que como es difícil definir con precisión la división de la responsabilidad del programa y la responsabilidad presupuestaria entre los distintos órganos de las Naciones Unidas, la Quinta Comisión, si tratara por sí misma de decidir el orden de prioridades, rebasaría quizá sus propias atribuciones.

15. Algunos Miembros opinaron que antes de que se adoptara una decisión precipitada sobre la propuesta, ésta debía ser referida a la Comisión Consultiva para que la estudiara y después informase a la Asamblea General General en su duodécimo período de sesiones.

/...

16. El Presidente de la Comisión Consultiva, refiriéndose a este punto de vista, señaló que ese órgano sólo tenía atribuciones limitadas. Como la propuesta del Reino Unido tenía por objeto lograr cierto grado de estabilidad presupuestaria y hacer un uso más racional de los fondos mediante la fijación de un orden de prioridades, opinó que ésa era una cuestión de política general ajena a la competencia de la Comisión Consultiva. Aunque ésta no podía ocuparse de esos aspectos, quizás fuese útil que la Comisión pidiese asesoramiento sobre los aspectos técnicos de la cuestión.

17. Por 21 votos contra 12 y 26 abstenciones quedó rechazada una propuesta de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el sentido de que, antes de que la Quinta Comisión tomara una decisión sobre la propuesta del Reino Unido, se solicitara a la Comisión Consultiva que la estudiase y diera a conocer sus conclusiones a la Comisión tan pronto como le fuese posible.

18. En la 546a. sesión de la Comisión, el representante del Reino Unido presentó un proyecto de resolución (A/C.5/L.408) que enmendaba el proyecto de resolución contenido en el anexo del memorándum de su delegación (A/C.5/678). El párrafo de la parte dispositiva del texto revisado diría lo siguiente:

- a) Establecer a título de ensayo, para cuando la Asamblea General considere en su undécimo período de sesiones el proyecto de presupuesto ordinario, el procedimiento que figura en el anexo del proyecto de resolución;
- b) Disponer que el total bruto de las consignaciones de créditos para el presupuesto ordinario correspondiente al ejercicio económico de 1957 no exceda de la cantidad de 50.000.000 de dólares.

El anexo del proyecto de resolución dispondría que antes de examinar en detalle y de aprobar las distintas consignaciones de créditos solicitados en el proyecto de presupuesto ordinario de las Naciones Unidas correspondiente al ejercicio económico de que se trate, se fijará el total de una consignación bruta para ese ejercicio económico para que en relación con ese total se examinen después cada una de las consignaciones solicitadas para ese ejercicio económico, excepto aquéllas que puedan requerirse más tarde para gastos imprevistos y extraordinarios.

~~1957/1958/1959~~

/...



19. Francia presentó una enmienda (A/C.5/L.409) a este proyecto de resolución revisado que consistía en:

a) Agregar un tercer párrafo a la parte dispositiva, en el que se recomiende al Secretario General que administre las consignaciones brutas del presupuesto ordinario de manera que no exceda de 52.000.000 de dólares el total de gastos efectuados con cargo al presupuesto ordinario más los gastos imprevistos y extraordinarios, según los determina anualmente la Asamblea General y como los ha definido en particular durante el décimo período de sesiones por su resolución 980 (X).

b) Suprimir, en el anexo, la última frase: "excepto aquéllas que puedan requerirse más tarde para gastos imprevistos y extraordinarios".

20. La Comisión rechazó, por 42 votos contra 1 y 19 abstenciones, la enmienda presentada por Francia al texto de anexo. Accediendo a los deseos del patrocinador, no fué sometida a votación la propuesta de Francia de agregar un tercer párrafo a la parte dispositiva del proyecto de resolución.

21. Por 30 votos contra 23 y 11 abstenciones, la Comisión rechazó en votación nominal el primer párrafo de la parte dispositiva del proyecto de resolución revisado del Reino Unido. El resultado de la votación fué el siguiente:

Votos a favor:

Albania, Argentina, Australia, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, China, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Dominicana, República Socialista Soviética de Ucrania, Rumania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Unión Sudafricana.

/...

Votos en contra:

Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Brasil, Ceilán, Cuba, Chile, Ecuador, Egipto, Etiopía, Guatemala, Haití, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Liberia, México, Nicaragua, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Siria, Sudán, Suecia, Venezuela, Yemen, Yugoslavia.

Abstenciones:

Austria, Canadá, Dinamarca, España, Filipinas, Grecia, Noruega, Pakistán, Tailandia, Turquía, Uruguay.

Al quedar rechazado el párrafo primero de la parte dispositiva y el anexo, el representante del Reino Unido retiró el resto de la propuesta de su delegación. 22. Entre las delegaciones que participaron en el debate encontró mucha acogida una sugerencia del representante de Francia para pedir al Secretario General y a la Comisión Consultiva que iniciaran un estudio, que ha de examinarse en el duodécimo período de sesiones, relativo a los métodos para aplicar en el presupuesto las anteriores resoluciones de la Asamblea General que recomiendan la adopción de un sistema de prioridades. Por unanimidad, la Comisión acordó en su 548a. sesión que se emprendiera tal estudio.

-----